

ЯКОВЛЕВ Александр Александрович

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ ГРАЖДАНСТВА:  
СООТНОШЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА  
И ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.10

Международное право. Европейское право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

г. Казань 2003

Работа выполнена на кафедре международного права Института государства и права Тюменского государственного университета

**Научный руководитель:**

доктор юридических наук,  
профессор

**Марочкин Сергей Юрьевич**

**Официальные оппоненты:**

доктор юридических наук, профессор

**Тиунов Олег Иванович**

кандидат юридических наук, доцент

**Лазутин Лев Александрович**

**Ведущая организация:**

Санкт-Петербургский государственный  
университет

Защита состоится «18» декабря 2003 года в 10 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д.212.081.13 по присуждению ученой степени доктора юридических наук при Казанском государственном университете им.В.И.Ульянова-Ленина по адресу: 420008, г. Казань, Кремлевская 18, юридический факультет.

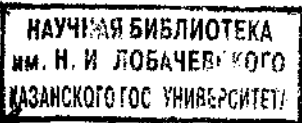
С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского государственного у



Автореферат разослан «17» ноября 2003 года

Ученый секретарь диссертационного совета

кандидат юридических наук, доцент



*Каюмова* А.Р. Каюмова

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Гражданство является центральным звеном отношений между государством и ИНДИВИДОМ. ПОМИМО значения во внутренней сфере, оно имеет и международный аспект, так как выступает объектом межгосударственного сотрудничества. Международное право влияет на всю группу вопросов гражданства: на его содержание (права и обязанности индивида и государства), институты, имеющие прямое отношение к гражданству в сфере межгосударственных связей (дипломатическая защита, выдача), приобретение и прекращение гражданства.

Развитие научных представлений о влиянии международного права на отношения гражданства протекало параллельно с развитием самого международного права. Провозглашение уважения прав и основных свобод человека как одного из основных принципов международного права вывело вопросы гражданства из исключительной компетенции государств на международный уровень.

Исследование вопросов гражданства представляет как теоретический, так и практический интерес. В свете принятия новых международных документов по вопросам гражданства, вступления в силу Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» 2002 г. становится актуальным комплексное исследование вопросов гражданства в единстве международного-правового и национального аспектов.

Важно, прежде всего, как соотносится обновленное российское законодательство о гражданстве с общепризнанными нормами международно-го права и с международными договорами РФ.

Значимость комплексного анализа видится и в том, что государственные органы, реализующие законодательство о гражданстве, редко обращаются в своей деятельности к международным договорам. Как отмечает-ся, применение норм международного права наряду с национальным зако-

нодательством должно стать «нормальным повседневным процессом». Несмотря на то, что практика использования международно-правовых норм в России расширяется, необходимо согласиться с тем, что правоприменительные органы склонны рассматривать дела на основе законодательства РФ без учета международных договоров.<sup>1</sup> Представляется, что причиной «боязненного» отношения должностных лиц к нормам международного права является неопределенность статуса последних в правовой системе РФ. Вызывает сложность в понимании и вопрос о действии того или иного международного договора на территории РФ, особенно тех, которые были заключены еще во время существования СССР. Кроме того, практика заключения международных договоров Российской Федерацией по вопросам гражданства не отличается последовательностью и логичностью.

В настоящее время Россией заключены договоры, которые, наряду с внутренними нормативно-правовыми актами, должны составлять основу деятельности органов паспортно-визовой службы МВД РФ, Комиссии по вопросам гражданства при Президенте РФ, МИД РФ, дипломатических представительств, консульских учреждений).

Назрела потребность в упорядочении применения международных договоров в области гражданства. Пока ни на нормативном, ни на теоретическом уровнях эта задача не нашла своего разрешения.

Необходимо прежде всего теоретическое обоснование применения международных соглашений по вопросам гражданства. Практически значимыми являются ответы на вопросы об условиях применения договоров о гражданстве в правовой системе РФ, о соотношении положений договоров с нормами законодательства РФ, о приоритетном и самостоятельном применении международно-правовых норм, их совместном действии с национальными нормами.

---

<sup>1</sup> См.: Марочкин С.Ю. Действие норм международного права в правовой системе Российской Федерации. Тюмень: Издательство ТГУ, 1998. С. 166, 168.

Поставленная проблема исследования актуальна также в свете сравнительного анализа института гражданства в РФ и основ правового регулирования гражданства в рамках Совета Европы. Не секрет, что при разработке ФЗ «О гражданстве РФ» был учтен опыт европейских стран и были восприняты положения Европейской Конвенции о гражданстве 1997 г.

На протяжении всего времени действия ФЗ «О гражданстве РФ» ведутся споры о его жесткости в отношении граждан ближнего зарубежья (государств СНГ). Принятие Закона вызвало огромный резонанс. В результате в октябре 2003 года Президентом России был внесен законопроект о его изменении и дополнении, предусматривающий установление льготного порядка приема в российское гражданство граждан, прибывающих с территории государств бывшего СССР.<sup>2</sup> Нельзя с уверенностью сказать, что на этом все проблемы разрешатся. Правовое регулирование гражданства основывается не только на ФЗ «О гражданстве РФ», но и на конкретизирующих его подзаконных актах. В них еще не устранены пробелы и противоречия. В принципе, тоже можно сказать о самом Законе.

**Состояние научной разработанности темы.** Отдельные вопросы гражданства достаточно подробно исследованы в отечественной и зарубежной науке. Как правило, рассмотрение проблемы осуществляется в рамках государственного (конституционного) права. Международный аспект правового регулирования гражданства в последние годы находит отражение, в основном, в работах, посвященных исследованию нового феномена - гражданству межгосударственных образований. Большинство трудов анализируют отдельные аспекты гражданства: унификацию норм о гражданстве, российское законодательство о гражданстве в сравнении с институтами гражданства стран СНГ и Балтии, европейское гражданство.

Подход к вопросам гражданства через соотношение международного и национального правового регулирования прослеживается в монографии

---

<sup>2</sup> См.: Российская газета. 2003. 7 октября; Российская газета. 2003. 17 октября.

С.В. Черниченко «Международно-правовые вопросы гражданства». Но ее положения основываются на международной нормативной базе середины 60-х годов XX века. Следует также отметить вклад Ю.Р. Боярса в учение о гражданстве. Его книга «Вопросы гражданства в международном праве» представляет собой работу в области сравнительного правоведения.

Комплексным трудом, посвященным правам человека в международном праве, является «Международное гуманитарное право» О.И. Тиунова, в котором рассматривается, помимо всего прочего, и институт «Права человека и гражданство».

Научно-теоретическую основу исследования составляют труды правоведов по общей теории права: С.С. Алексеева, А.Г. Бережнова, Н.В. Витрука, В.Хессена, Л. Дюги, С.А. Комарова, В.М. Хвостова, В.Н. Хропанюка и др.

Исследования в области теории международного права представлены работами М.М. Авакова, Р.М. Валеева, В.А. Василенко, Г.М. Даниленко, Ю.М. Колосова, Г.И. Курдюкова, Д.Б. Левина, И.И. Лукашука, С.А. Малишша, Л.Х. Мингазова, Г.И. Тункина, Д.И. Фельдмана, др.

По проблеме соотношения международного и внутригосударственного права изучены труды К.А. Бекашева, П.Н. Бирюкова, И.П. Блиценко, В.Г. Буткевича, Г.В. Игнатенко, Л.А. Лазутина, С.Ю. Марочкина, Р.А. Мюллерсона, А.Н. Талалаева, О.И. Тиунова, Е.Т. Усенко и др.

Детальному анализу подверглись работы, посвященные правовому положению населения (в частности, гражданству), следующих авторов: С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, Л.Н. Анисимова, М.В. Баглая, И.П. Беяева, Н.Е. Богдановой, Ю.Р. Боярса, Г.Е. Вилкова, Л.Н. Галенской, В.Н. Калинина, П.А. Калининченко, В.А. Карташкина, А.И. Ковлера, Е.И. Козлова, О.Е. Кутафина, А.К. Микитаева, А.В. Мицкевича, В.И. Потапова, И.В. Рачкова, А.А. Рубанова, В.В. Свинаярева, Е.С. Смирновой, Ю.А. Тихомирова, Н.А. Ушакова, С.В. Черниченко, В.Н. Яшина и др.

**Нормативная и практическая основы исследования** представлены многосторонними международными договорами, региональными и двусторонними соглашениями РФ (соглашения об упрощенном порядке приобретения гражданства, договоры об урегулировании вопросов двойного гражданства), иностранным, советским и российским законодательством, практикой Постоянной палаты международного правосудия и Международного суда ООН, международных организаций (Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, Совета Европы, Содружества независимых государств), государственных органов РФ, реализующих законодательство о гражданстве (Комиссии по вопросам гражданства при Президенте РФ, органов паспортно-визовой службы МВД РФ).

**Предмет исследования** - международно-правовой и внутригосударственный механизм регулирования вопросов гражданства в правовой системе Российской Федерации: комплекс норм, регламентирующих гражданство, практика реализации положений законодательства и международных договоров.

Цель настоящего исследования - выявление тенденций соотношения международного и внутригосударственного механизмов правового регулирования отношений гражданства.

Достижение цели предполагает решение следующих задач исследования:

- Раскрытие природы гражданства, его социально-правовой сущности.
- Изучение международно-правового аспекта гражданства (критерии признания актов о гражданстве, влияние международного права на содержание гражданства).
- Исследование основ международно-правового регулирования вопросов приобретения, прекращения гражданства, двойного гражданства (регулирование вопросов гражданства во внутригосударственной сфере).

- Характеристика института гражданства в российском законодательстве.
- Выявление на основании комплексного анализа международного права и российского законодательства пробелов и противоречий правового регулирования гражданства в РФ, предложение путей выхода из сложившихся ситуаций и мер по совершенствованию законодательного регулирования, а также по применению международных договоров по вопросам гражданства.

Методология исследования. Работа основывается на положениях диалектики как общенаучного метода познания. Исследование также проводилось на основе частно-научных методов. В работе используются исторический, логический методы, метод сравнительного правоведения, грамматический и функциональный приемы толкования права.

Научная новизна работы состоит в том, что в ней впервые в отечественной науке предпринята попытка комплексного исследования механизма правового регулирования отношений гражданства в правовой системе РФ и выявлении тенденций его развития через соотношение международного и внутригосударственного права. Опираясь на теоретические разработки вопроса о применении международно-правовых норм к внутригосударственным отношениям, диссертант оценивает практику их реализации органами паспортно-визовой службы.

На основе правового анализа международных договоров и законодательства РФ автором формулируются рекомендации по применению конкретных международных договоров в области гражданства, решаются вопросы коллизий международных договоров и ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» 2002г.



Научная новизна конкретизируется в положениях, выносимых на защиту:

1. Международное право оказывает влияние на содержание гражданства, т.е. закрепляет стандарты обращения государства со своими гражданами. Отмеченное влияние имеет две формы: непосредственное предоставление прав гражданам на основе норм международного права и наложение обязанностей на государства по приведению своего законодательства в соответствие с нормами международного права.

В регулировании вопросов приобретения и прекращения гражданства наблюдаются различные тенденции: государства Европы не допускают применение международных договоров к внутригосударственным отношениям гражданства, тогда как международные договоры РФ ориентированы на непосредственное регулирование отношений гражданства.

2. Гражданство все меньше понимается как действительная социальная связь индивида с государством. Фактическая сторона гражданства уже не рассматривается как его обязательный признак. Концепция национального гражданства устаревает, лояльность индивида переносится с государства на межгосударственный уровень или даже на человечество в целом. Сказанное свидетельствует о тенденции «формализации» гражданства.

Во избежание полного отрыва гражданства от фактических связей международное право устанавливает круг вопросов, решаемых с учетом принципа эффективности: приобретение гражданства, статус лиц с двойным гражданством, гражданство в результате правопреимства, прекращение гражданства. Таким образом, международным правом предусматривается сбалансированный подход к определению гражданства как социально-правового понятия.

3. Вопросы гражданства редко становятся предметом общей заботы международного сообщества. Существует немного международно-правовых норм о гражданстве, которые имеют универсальный характер. В основном

государства самостоятельно регулируют вопросы гражданства. Таким образом, отношения гражданства объективно «закрыты» для международного права. В основании развития международно-правового регулирования гражданства лежат субъективные причины (в частности, желание и воля государств).

4. Законодательное регулирование гражданства в РФ унаследовало негативную черту советского законодательства: преобладание в нормативной базе подзаконных актов. Органы паспортно-визовой службы МВД РФ фактически руководствуются положениями соответствующих нижестоящих актов (Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, Приказа МВД РФ «Об организации деятельности органов внутренних дел Российской Федерации по реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации»). При этом в случае несовпадения их предписаний с Законом вопрос решается зачастую не в пользу последнего.

Выявляются противоречия и пробелы законодательного регулирования вопросов гражданства. В целях их устранения подготовлены рекомендации по применению ФЗ «О гражданстве РФ» и иных правовых актов.

5. Международно-правовое регулирование гражданства в РФ имеет дополнительный характер к законодательному.

Положения договоров РФ по конкретным вопросам гражданства ориентированы на внутригосударственное применение. Тем не менее, органы паспортно-визовой службы руководствуются международным договором только после получения соответствующего указания МВД РФ. Такое «приказное» применение нередко приводит к нарушению международных обязательств.

6; Предлагается разграничивать действующие и применимые в РФ международные договоры по вопросам гражданства.

Не все действующие договоры являются применимыми. Для применения международного договора необходимо соблюдение юридических условий: он должен вступить в силу, содержать конкретные предписания для физических лиц, компетентных государственных органов и быть официально опубликован.

На практике правоприменительные органы применяют договоры без учета необходимых условий, особенно это касается официального опубликования. Для решения проблемы целесообразна подготовка перечня применимых международных договоров РФ, регулирующих гражданство. Также целесообразно ввести практику опубликования международных договоров до вступления их в силу для РФ.

7. Международное право оказывает влияние на формирование основных принципов правового регулирования гражданства, таких как право на гражданство, запрещение произвольного лишения гражданства и др.

Данные общие принципы направлены на сближение национальных правовых систем в вопросах гражданства, служат критерием законности внутригосударственных актов о гражданстве и являются связующим звеном между институтом гражданства в конституционном и международном праве.

8. В случае территориальных изменений действует презумпция свободного волеизъявления лица при выборе гражданства. Исключение, на наш взгляд, допустимо только в отношении объединения государств, когда граждане государств-предшественников автоматически становятся гражданами государства-преемника. Полагаем, что при разделении государства у бывших граждан государства-предшественника есть право на безгражданство. В данном случае государства не имеют права, руководствуясь принципом избежания безгражданства, навязывать свое гражданство индивидам помимо их желания.

**Достоверность положений диссертационного исследования.** Выводы, сформулированные в работе, являются результатом комплексного и системного анализа теоретических трудов в области гражданства, правовой оценки действующего законодательства и международных договоров, международной и внутригосударственной практики по вопросам гражданства: Европейского Суда по правам человека, Постоянной Палаты международного правосудия, Международного Суда ООН, Федерального Собрания РФ, МИД РФ, Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ, судов общей юрисдикции, органов паспортно-визовой службы МВД РФ.

**Практическая значимость.** Положения работы могут быть использованы в деятельности государственных органов, реализующих законодательство в области гражданства (МВД РФ, МИД РФ, дипломатическими представительствами и консульствами РФ). Материалы диссертации могут применяться в преподавании дисциплин «Международное право», «Конституционное право», спецкурсов «Правовое положение иностранцев в РФ», «Дипломатическое и консульское право», «Правовая помощь по уголовным делам» и др.

На основе анализа российского законодательства и международных договоров РФ в диссертации даны рекомендации по применению международного права по вопросам гражданства (Приложение № 3).

Предложения о совершенствовании законодательства РФ в области гражданства могут быть использованы в нормотворческой деятельности компетентных органов (Федерального Собрания РФ, Президента РФ, МВД РФ) (Приложение № 2).

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и выводы диссертации изложены в ряде научных публикаций в центральных и вузовских изданиях, в докладах на научно-практических конференциях, проходивших в Тюменском государственном университете, на конференции, посвященной 85-летию образования Пермского государственного

университета и юридического факультета (2001 г.); использовались при проведении занятий по дисциплине «Международное право», по спецкурсу «Правовая помощь по уголовным делам»; нашли отражение в учебно-методических изданиях. Диссертант является соавтором практикума «Международное право» (№: Норма, 2002), в котором им апробированы некоторые теоретические и практические положения работы.

Положения диссертации обсуждались на кафедре международного права Института государства и права Тюменского государственного университета, где она была подготовлена.

Структура работы. Работа состоит из введения, трех глав, включающих 11 параграфов, заключения, списка использованных нормативно-правовых актов и специальной литературы и приложений.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновываются актуальность, практическая и теоретическая значимость исследования; определяются предмет, цели и задачи исследования, теоретическая и методологическая основы; характеризуется степень разработанности проблемы; отмечается новизна и достоверность выводов исследования; формулируются положения, выносимые на защиту.

Глава 1 «Общая характеристика института гражданства в международном и внутригосударственном праве» состоит из трех параграфов. В параграфе 1 «Место института гражданства в международном и внутригосударственном праве» анализируются различные точки зрения, высказываемые представителями науки международного права, о систематизации международно-правовых норм, регламентирующих вопросы гражданства. Диссертантом поддерживается мнение об отнесении норм, регулирующих гражданство, к институту «Население в международном праве». В развитие этой идеи предлагается рассматривать их в качестве «субинститута» комплексного общесистемного института международного

права «Международно-правовое положение населения».

Наряду с данным субинститутом существует институт гражданства в конституционном праве. Таким образом, нормативный массив, включающий нормы, регулирующие вопросы гражданства, представлен двумя самостоятельными системами: международным и внутригосударственным правом. Отсюда комплексность правового регулирования отношений гражданства.

Диссертантом определяются отношения гражданства, составляющие предмет совместного международно-правового и внутригосударственного регулирования: приобретение гражданства (определение оснований и общих условий приобретения гражданства, прием в гражданство, оптация, восстановление в гражданстве); прекращение гражданства (основания прекращения гражданства, выход из гражданства, утрата и лишение гражданства); некоторые отношения, в которых реализуются права и обязанности, составляющие содержание гражданства (например, дипломатическая защита).

Основываясь на этом, автор предлагает подразделить нормы института гражданства на определенные группы: нормы, регулирующие приобретение гражданства, его прекращение, общие вопросы гражданства (принципы правового регулирования, статус лиц с двойным гражданством, принадлежность к гражданству) и, затрагивающие содержание гражданства (дипломатическая защита, стандарты прав гражданина).

В параграфе 2 «Понятие и содержание гражданства» последнее рассматривается как социально-правовая категория. В данном параграфе характеризуются признаки гражданства (устойчивость во времени и в пространстве; эффективность; формальное доказательство принадлежности к гражданству; объем прав и обязанностей, составляющих содержание гражданства как отношения и отличающих граждан от других категорий лиц), вопросы, связанные с содержанием гражданства.

Автором выявлена тенденция формализации гражданства, рассматривается вопрос понятия гражданства как статуса, роли и условия наделения индивида правами и обязанностями, изучены терминологические особенности определения гражданства.

Гражданство, прежде всего, имеет внутригосударственное значение. Однако оно играет определенную роль и в международном праве. Это позволяет автору условно выделить в его содержании международный и внутригосударственный элементы. В национальном праве гражданство имеет значение устойчивой правовой связи между индивидом и государством, а в международном праве выступает предпосылкой установления межгосударственных отношений.

В конце параграфа дается определение гражданства как особого правового положения индивида, характеризующегося устойчивостью, единством, взаимобязанностью и комплексностью отношений между лицом и государством, отражающего принадлежность к постоянному населению государства, юридически подтвержденного в форме какого-либо документа и обеспечивающего участие человека в публичных делах, покровительство и защиту со стороны своего государства.

В параграфе 3 «Значение термина «гражданство» в международном и внутригосударственном праве» анализируются международные договоры и национальное законодательство на предмет применения термина «гражданство». В итоге автор отмечает, что термин «гражданство» используется для обозначения: 1) политико-правовой связи человека с государством (национальное гражданство), 2) государственной принадлежности юридических лиц, 3) переноса лояльности граждан с государства на межгосударственные объединения (постнациональное гражданство), 4) членства личности в мировом сообществе (world village citizenship), 5) статуса лиц, постоянно проживающих на территории субъекта федеративного государства.

Анализируя международные договоры, диссертант приходит к выводу, что унификация в использовании термина «гражданство», определяющего связи с государством, как индивидов, так и юридических лиц, допустима только с технической точки зрения. При этом нормы, регулирующие вопросы гражданства как связи индивида с государством, и нормы, регламентирующие национальность юридических лиц, составляют самостоятельные институты.

Гражданство межгосударственных образований - это квазигражданство. Оно не существует как самостоятельное правовое явление. Его приобретение и прекращение обусловлено состоянием в гражданстве государств, участвующих в этих объединениях.

В национальном праве гражданство обычно понимается как устойчивая правовая связь. В результате сравнения Закона РФ «О гражданстве РФ» 1991 г. и ФЗ «О гражданстве РФ» 2002 г. и оценки идей, генерированных в советский и постсоветский периоды, предлагается придать термину «гражданство» в законодательстве РФ значение, отражающее политико-правовую связь индивида с государством, основанную на уважении основных прав и свобод человека и отличающую статус гражданина не только во внутренней сфере государства, но и за рубежом.

Уяснение многозначности термина «гражданство» необходимо для четкого определения предмета диссертации, которым является национальное гражданство, а не схожие с ним явления.

**Глава 2 «Вопросы международного и внутригосударственного правового регулирования гражданства»** включает четыре параграфа.

В параграфе 1 «Развитие международно-правового регулирования вопросов гражданства» исследуются международно-правовые нормы и практика их реализации. Диссертант анализирует общепризнанные нормы и нормы, находящиеся в стадии формирования в качестве общепризнанных. Отмечается, что роль обычных международно-правовых норм в об-



ласти гражданства невелика, К общепризнанным нормам международного права в области гражданства следует отнести основные принципы гражданства: безусловная обязанность предоставления гражданства ребенку, родившемуся в государстве гражданства его родителей или хотя бы одного родителя, обязанность предоставить гражданство найденному и ребенку, рожденному от родителей - лиц без гражданства, непредоставление гражданства детям дипломатов и консулов.

В параграфе дается классификация международных договоров и их положений по различным основаниям. Положения договоров, регламентирующих гражданство, могут иметь коллизионный (т.е. отсылать к законодательству какого-либо государства), унифицирующий характер, (т.е. быть направленными на приведение к «общему знаменателю» законодательного регулирования гражданства). Сотрудничество государств по вопросам гражданства может носить и иной характер. Так, заключаются договоры, цель которых не устранение коллизий законов о гражданстве, а материальное регулирование, в частности, взаимное упрощение порядка приобретения и прекращения гражданства гражданами нескольких государств.

Автор дает правовую оценку некоторым международным договорам, посвященным гражданству: Конвенции, регулирующей некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве, 1930 г., Конвенции о гражданстве замужней женщины 1957 г., Конвенции о статусе апатридов 1954 г., Конвенции о сокращении безгражданства 1961 г., Конвенции о сокращении случаев многогражданства и о воинской повинности в случаях многогражданства 1963 г., Европейской Конвенции о гражданстве 1997 г. и др.; практике международных организаций (Постоянной Палаты международного правосудия по делу «Указы о гражданстве, изданные в Тунисе и Марокко», Международного Суда ООН по делу «Ноттебома» и др.); нор-

мам «мягкого права», в первую очередь, положениям, закрепленным в актах международных конференций и организаций.

По сравнению с национальным законодательством, «удельный вес» международно-правовых норм в области гражданства значительно меньше. Несмотря на преимущественно дополняющий национальное право характер, значение международных норм, регулирующих гражданство, велико. Ими устанавливаются рамки поведения государств, т.е. международное право выступает критерием законности национальных актов о гражданстве.

Характеризуя международно-правовой механизм регулирования гражданства, диссертант приходит к заключению, что международно-правовые нормы, регламентирующие гражданство, имеют различный характер. Одни из них направлены на унификацию законов о гражданстве различных государств, другие подлежат внутригосударственному применению. Анализ международных договоров в области гражданства позволил выявить преобладание норм первой группы. В целом международно-правовое регулирование вопросов гражданства идет по пути унификации законодательств о гражданстве. Эта тенденция прослеживается наиболее отчетливо в Европе.

В параграфе 2 «Регулирование вопросов гражданства в законодательстве СССР и Российской Федерации» прослежено развитие правового регулирования гражданства в России, начиная с принятия первых законов о гражданстве Союза. Автором отмечена тенденция усложнения порядка приобретения и прекращения гражданства в законодательстве СССР и РФ. Обращено внимание на то, что правовое регулирование гражданства имеет существенный отрицательный момент: «приказное нормотворчество». Причем, оно не столько реализует положения законов, сколько создает новые нормы, противоречащие «букве» закона. Не исключение из дан-

ной тенденции и новое правовое регулирование гражданства в РФ на основе ФЗ «О гражданстве Российской Федерации».

Подробно анализируются положения ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», дается оценка ведущимся спорам о жесткости Закона и предложениям по его изменению. Детально рассматриваются нормы Закона в их соотношении с международно-правовыми нормами и международными обязательствами РФ.

В процессе изучения положений ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» и детализирующих его нормативных актов диссертантом выявлены противоречия и пробелы правовой регламентации гражданства в РФ и предложены пути их преодоления. Рекомендации по совершенствованию законодательного регулирования даны в Приложении № 2 к диссертации.

В качестве одного из существенных недостатков Закона автор называет включение в статье 2 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» международных договоров по вопросам гражданства в систему источников законодательства РФ, что не согласуется с положением ч. 4 ст. 15 Конституции РФ. Предлагается предусмотреть в Законе отдельную статью, закрепляющую правила о применении положений международных договоров в области гражданства, содержащую отсылку к нормам международных договоров, правило об их приоритете перед законодательством РФ и условия их применения.

**В параграфе 3 «Принципы гражданства в международном и российском праве»** рассмотрены наиболее значимые принципы, имеющие первостепенное значение для правового регулирования вопросов гражданства: право на гражданство, равное гражданство, недопустимость дискриминации в вопросах гражданства, недопустимость произвольного лишения гражданства, избегание безгражданства.

Становление принципов гражданства проходило параллельно в международном и внутригосударственном праве. Из законодательства одних

государств международное право заимствовало идеи гражданства, а законодательство других «подтягивало» под определенный стандарт.

Исследуется развитие принципов гражданства на основе анализа законодательств СССР и РФ, многосторонних международных договоров: Конституции России, ФЗ «О гражданстве РФ», Европейской Конвенции о гражданстве 1997 г, Конвенции о сокращении случаев безгражданства 1961 г., Конвенции о гражданстве замужней женщины 1957 г., Конвенции о статусе апатридов 1954г., Конвенции, регулирующей некоторые вопросы, связанные с коллизией законов о гражданстве 1930 г.

В итоге делается вывод, что международное право играет незаменимую роль в унификации основ регламентации вопросов гражданства. Благодаря многосторонним договорам в области гражданства, происходит сближение законодательств государств по вопросам его приобретения и утраты. Многие принципы, такие, например, как равенство, неотъемлемость и единство гражданства, являются содержанием и характерными чертами гражданства как социально-правового феномена.

В параграфе 4 «Основы соотношения международного и внутригосударственного права в области гражданства» автором отмечается, что в настоящее время нет единой точки зрения о соотношении международного и национального права. Различна и практика государств в этом вопросе. Согласно Европейской Конвенции о гражданстве 1997 г. международные нормы подлежат включению в систему внутреннего законодательства. Такого подхода придерживаются многие европейские страны. В соответствии с Конституцией РФ международные договоры РФ составляют часть ее правовой системы. Диссертант разделяет мнение ученых, считающих, что международно-правовые нормы, обязывающие РФ, не должны рассматриваться как элемент системы российского права или законодательства РФ. Автор приходит к выводу о некорректности формулировки

статьи 2 ФЗ «О гражданстве РФ», в которой международные соглашения по вопросам гражданства отнесены к источникам законодательства.

Отмечая теоретический характер ведущихся научных споров о соотношении международного и национального права, диссертант предлагает рассмотреть вопросы, имеющие практическое значение. Анализируются условия применения международных договоров к внутригосударственным отношениям гражданства: вступление в силу, доступность, т.е. официальное опубликование, конкретность предписаний, самоисполнимость.

Изучение практики органов паспортно-визовой службы МВД РФ и оценка положений договоров в области гражданства позволили выявить существенные пробелы и проблемы реализации международных соглашений в России. Во-первых, органы паспортно-визовой службы применяют международные договоры согласно разъяснениям МВД РФ, в которых до сведения органов паспортно-визовой службы доводится текст договора и дата вступления его в силу. Применяя договоры, органы паспортно-визовой службы игнорируют требование их официального опубликования, которое предусмотрено в статье 5 ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» 1995 г. Например, органы паспортно-визовой службы используют не опубликованные Соглашение между РФ и Казахстаном об упрощенном порядке приобретения гражданства гражданами РФ, прибывающими для постоянного проживания в Казахстан, и гражданами Казахстана, прибывающими для постоянного проживания в РФ, 1995 г. и Договор между РФ и Таджикистаном об урегулировании вопросов двойного гражданства 1995 г. Во-вторых, автор указывает на нечеткость положений международных договоров, предусматривающих упрощенный порядок приобретения гражданства. Так, в них не прописана процедура приема в гражданство, что заставляет органы паспортно-визовой службы заниматься «самодеятельностью», применяя по аналогии процедуру упрощенного

приема в гражданство РФ в соответствии с частью 1 статьей 14 ФЗ «О гражданстве РФ».

Как результат обобщения информации о вступлении международных договоров по вопросам гражданства в силу и источниках их опубликования, диссертантом сформирован перечень действующих и применимых в РФ международных соглашений, регулирующих вопросы гражданства (Приложение № 1).

Глава 3 «Международно-правовое и внутригосударственное регулирование конкретных вопросов гражданства» состоит из четырех параграфов. В **первом параграфе** «Соотношение международного и внутригосударственного права по вопросам приобретения гражданства» автором предлагается выделить два основания приобретения гражданства: на основании закона и на основании международного договора. На основании закона гражданство приобретается двумя основными способами: по рождению (первичное) и в результате натурализации (вторичное). Приобретение гражданства по рождению основано на вариации принципов «право крови» и «право почвы». Модели натурализации по закону могут быть классифицированы в зависимости от их «обычности» использования в практике государств по двум группам: типичные (прием в гражданство) и исключительные (оптация, групповое предоставление гражданства, пожалование гражданства). В свою очередь, типичные способы приобретения гражданства подразделяются на прием в гражданство в общем и упрощенном порядке.

Приобретение гражданства на основании международного договора возможно двумя способами: натурализация в упрощенном порядке и приобретение гражданства в результате правопреемства государств.

В результате анализа механизма правового регулирования вопросов приобретения гражданства в РФ подготовлены рекомендации по совершенствованию законодательства и по применению международных дого-

воров. В частности, предлагается в круг лиц, приобретающих гражданство РФ в общем порядке с облегченными условиями по ч. 2 статьи 13 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», включить тех, кто родился на территории России и законно и постоянно проживает на ней; законно и постоянно проживает на ее территории в течение определенного периода времени, начавшегося до достижения возраста 18 лет, лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории РФ. Данные изменения обусловлены предписанием Европейской Конвенции о гражданстве 1997 г. об облегченных условиях приема в гражданство названных выше категорий лиц.

Автор приходит к заключению о необходимости исключения из ФЗ «О гражданстве РФ» пункта «б» части 1 статьи 14, предусматривающего упрощенный порядок приема в российское гражданство лиц, состоявших в гражданстве СССР, проживающих в республиках бывшего СССР и не имеющих их гражданства. РФ не должна нести ответственности за все имеющиеся случаи безгражданства, возникшие после распада СССР. Кроме того, данное положение не основывается на фактической связи лица и РФ, что противоречит самой сути гражданства.

По мнению диссертанта, необходимо исключить из Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации 2002г. пункт 47, обязывающий родителей ребенка, рожденного на территории РФ, один из которых гражданин РФ, а другой имеет иное гражданство, предоставить для приобретения ребенком российского гражданства справку из посольства или консульства о том, что ребенок не становится гражданином иностранного государства по «праву крови». Установленное правило не согласуется с буквальным толкованием п. «в» ч. 1 ст. 12 Закона и с практикой Совета Европы, противоречит ст. 6 Европейской Конвенции о гражданстве 1997 г.

Автор предлагает установить процедуру приобретения гражданства РФ в упрощенном порядке на основании Соглашений 1996 (между РФ и Киргизией) и 1999 (между Беларусью, Казахстаном, Киргизией и РФ) годов по аналогии с частью 1 статьи 14 ФЗ «О гражданстве РФ» (прием в гражданство в упрощенном порядке без соблюдения условия постоянного проживания в России в течение пяти лет).

В отношении лиц, подпадающих под действие Соглашений об упрощенном порядке приобретения гражданства, представляется целесообразным предусмотреть право на оформление вида на жительство без соблюдения ими процедуры временного разрешения на проживание.

Диссертант полагает, что во исполнение Договора об углублении интеграции 1996 года необходимо распространить упрощенный порядок приема в гражданство по части 1 статьи 14 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» на всех граждан Беларуси, Казахстана, Киргизии и Таджикистана, постоянно проживающих на территории России.

**В параграфе 2 «Соотношение международного и внутригосударственного права по вопросам прекращения гражданства»** исследован комплекс норм, регулирующих прекращение гражданства, проанализирована практика органов паспортно-визовой службы.

Оценка действующих соглашений об упрощенном порядке приобретения гражданства 1999 г. (между Беларусью, Казахстаном, Киргизией и РФ), 1995 г. (между РФ и Казахстаном) и 1996 года (между РФ и Киргизией) позволила диссертанту прийти к выводу, что первое из них не предоставляет права на выход из гражданства в упрощенном порядке на основании международного договора. В отличие от него двусторонние соглашения 1995 и 1996 годов регламентируют не только упрощенный порядок приема в гражданство, но и выхода из него (п. 3 ст. 1 соглашений). Таким образом, граждане РФ, приобретающие иное гражданство по Соглашению 1999 г., выходят из гражданства РФ в упрощенном порядке в соответствии



со статьями 19 и 31 ФЗ «О гражданстве Российской Федерации». Граждане РФ, подпадающие под действие Соглашения 1996 г., могут выйти из гражданства РФ в упрощенном порядке в соответствии с положениями Соглашения. Определение сроков принятия решения о выходе из гражданства должно осуществляться, как полагает автор, по аналогии со сроками приема в гражданство, то есть шесть месяцев для выхода из гражданства в упрощенном порядке по Закону и три месяца по Соглашению.

Диссертант рассматривает выход из гражданства РФ как право каждого гражданина. Однако его реализация поставлена в зависимость от ряда условий, установленных в целях защиты интересов государства и его граждан, а также самого лица, желающего отказаться от российского гражданства. В соответствии с Европейской Конвенцией каждое государство разрешает отказ от его гражданства, при условии, что соответствующее лицо не становится в результате этого лицом без гражданства. Закон РФ «О гражданстве РФ» 1991 г. допускал выход из гражданства, даже если гражданин в результате этого станет лицом без гражданства. ФЗ «О гражданстве РФ» 2002 г., учитывая требования Европейской Конвенции, ставит прекращение гражданства РФ под условие приобретения лицом иного гражданства, что, несомненно, согласуется с общей целью государств при регулировании вопросов гражданства: избеганием безгражданства.

**Параграф 3 «Правовое регулирование приобретения и прекращения гражданства в результате правопреемства».** Диссертант отмечает, что одним из случаев преимущественного регулирования вопросов гражданства на основе норм международного права является приобретение и прекращение гражданства в результате территориальных изменений.

В параграфе называются принципы, лежащие в основе оптации: избегание безгражданства и учет воли лица. Проведена их оценка применительно к отдельным категориям правопреемства.

Автор убежден, что решение вопросов гражданства в результате территориальных изменений на основе международного договора является декларативной нормой, к которой должны стремиться государства. При этом наличие международного договора по вопросам оптации должно дополняться соответствующими законодательными мерами. Основной акцент в этом вопросе ставится на их своевременности. В этом отношении практика государств различна. Если в некоторых случаях законодательство о гражданстве принималось во время правопреемства государств (именно так обстояло дело в Чешской Республике и Хорватии), в других случаях законы о гражданстве принимались после, а иногда даже намного позднее правопреемства (например, Закон об израильском гражданстве 1952 года).

В параграфе 4 «Институт двойного гражданства» рассматриваются вопросы правового статуса лиц с двойным гражданством, правовых последствий состояния двойного гражданства. Подробно анализируются договоры о двойном гражданстве.

В России двойное гражданство может иметь две формы: фактическое (не признаваемое) и юридическое (признаваемое) двугражданство. Помимо этого, по мнению диссертант, есть еще одна форма. В соответствии с соглашениями об упрощенном порядке приобретения гражданства (например, Соглашением 1996г. между РФ и Киргизией) юридически допускается сохранение прежнего гражданства у лица, приобретающего российское гражданство, и тем самым возникновение двойного гражданства, при этом лицо, его имеющее, не может претендовать на статус признанного в РФ двойного гражданства.

Автор заключает, что наличие у гражданина России иного непризнанного гражданства может иметь на территории РФ определенное юридическое значение. Речь идет, например, о статье 21 ФЗ «О гражданстве РФ», предусматривающей, что не допускается выход из российского гражданства, если гражданин РФ не имеет иного гражданства и гарантии его приоб-

речения. Применение этой статьи рассчитано на фактическое наличие у лица, желающего прекратить гражданство РФ, гражданства другого государства (даже если между РФ и этим государством нет договора о признании двойного гражданства).

Отмечая значение в РФ состояния российского гражданина в гражданстве иного государства, диссертант считает, что требование о предоставлении сведений о наличии у гражданина РФ иного фактического гражданства, предусмотренное некоторыми положениями действующего законодательства РФ, не соответствует толкованию положений Конституции РФ. Установление иностранного гражданства у гражданина РФ не является основанием изменения его статуса, за исключением только случаев признанного в РФ двойного гражданства. Так, нормы Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации» (статья 19.1), ограничивающие права граждан РФ, имеющих иное гражданство, подлежат применению только к отношениям с участием лиц, имеющих признаваемое двойное гражданство, (т.е. гражданам РФ и Туркменистана).

Автор отмечает, что в международном праве не имеет значения факт признания за тем или иным лицом множественного гражданства со стороны государств его гражданства. С точки зрения международного права имеет значение фактическое состояние индивида в гражданстве двух или более государств. При этом все гражданства лица являются действительными.

По итогам анализа международных договоров и законодательства РФ диссертант предлагает внести изменения в действующее законодательство, им подготовлены рекомендации по применению положений договоров, регулирующих двойное гражданство.

В заключении подводятся основные итоги исследования, делаются основные выводы. Рекомендации и предложения по совершенствованию

законодательства и по применению международных договоров в области гражданства даются в приложениях к диссертации.

***По теме диссертационного исследования опубликованы следующие работы:***

1. Яковлев А.А. Использование термина «гражданство» в международном и внутригосударственном праве: сравнительный анализ //Международное публичное и частное право. М., 2002. № 3. С. 9-14.

2. Яковлев А.А. Правовое регулирование некоторых вопросов гражданства: сравнительный анализ положений Европейской Конвенции о гражданстве и законодательства РФ // Ученые записки: Сборник научных трудов Института государства и права. Вып. 5. Вопросы международного права, международного частного права и сравнительного правоведения. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2003. С. 5-10.

3. Яковлев А.А. Правовое регулирование вопросов гражданства: соотношение международного права и права Российской Федерации // Юридическая наука и развитие российского государства и права: Тезисы докладов научно-практической конференции (Пермь, 11-12 октября 2001 г.). Пермь: Пермский университет, 2002. С. 58-62.

4. Яковлев А.А. Правовое регулирование вопросов гражданства: соотношение международного права и права Российской Федерации (к постановке проблемы) // Юрист XXI века: реальность и перспективы: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (19-20 апреля 2001 г.). Екатеринбург: Издательство УрПОА, 2002. С. 509-513.

5. Яковлев А.А. Выполнение Российской Федерацией международных обязательств в области гражданства (сравнительный анализ положений ФЗ «О гражданстве РФ» 2002 г. и Закона РФ «О гражданстве РФ» 1991 г.) // Применение международных договоров в области прав человека в правовой системе Российской Федерации: Материалы всероссийской научно-практической конференции. Екатеринбург, 2003. С. 95-98.